

## Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique

Françoise Massart-Piérard

Volume 30, numéro 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704085ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704085ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Massart-Piérard, F. (1999). Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique. *Études internationales*, 30(4), 701–727. <https://doi.org/10.7202/704085ar>

Résumé de l'article

Cet article examine la « politique des relations extérieures » des composantes de l'État belge, qui se caractérise par un mélange de paradiplomatie et de diplomatie. Pour l'aborder, trois paramètres ont été sélectionnés : la politique étrangère, le pouvoir (capacité) régional et l'identité politique. Ce choix est justifié par l'affirmation, sur la scène internationale, d'une double identité politique (régionale et étatique) par les entités fédérées de Belgique. Cette étude, pour des raisons évidentes et propres au cas belge, met l'accent sur le prolongement international des facteurs internes. Elle montre combien la variable « identité politique » induit des stratégies internationales différenciées entre Régions et Communautés belges.

# Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique

Françoise MASSART-PIÉRARD\*

**RÉSUMÉ :** Cet article examine la «politique des relations extérieures» des composantes de l'État belge, qui se caractérise par un mélange de paradiplomatie et de diplomatie. Pour l'aborder, trois paramètres ont été sélectionnés : la politique étrangère, le pouvoir (capacité) régional et l'identité politique. Ce choix est justifié par l'affirmation, sur la scène internationale, d'une double identité politique (régionale et étatique) par les entités fédérées de Belgique. Cette étude, pour des raisons évidentes et propres au cas belge, met l'accent sur le prolongement international des facteurs internes. Elle montre combien la variable «identité politique» induit des stratégies internationales différenciées entre Régions et Communautés belges.

**ABSTRACT :** This article examines the «external relations policy» of the components of the Belgian state, which is characterized by a mixture of para-diplomacy and diplomacy. To address this subject, three parameters have been selected: foreign policy, regional power (capacity), and political identity. This choice is justified by the assertion, on the international stage, of a double political identity (regional and state) by Belgium's federated entities. This study, for obvious reasons specific to Belgium's case, stresses the international extension of internal factors. It shows the extent to which the «political identity» variable induces international strategies that have become differentiated between Belgium's Regions and Communities.

## **Introduction – Les relations extérieures des Régions et Communautés belges comme objet de recherche : aperçu d'une évolution liée aux réformes de l'État**

L'étude des relations internationales des Communautés et Régions belges<sup>1</sup> fait l'objet d'un certain suivi depuis la première réforme de l'État (1970). Celle-ci introduisait dans la Constitution un type nouveau de composante «la Communauté culturelle» (art. 3 ter). Ainsi était juridiquement consacrée l'identité culturelle des différents groupes linguistiques. Cette décision entraîna des effets immédiats en matière de politique internationale. Les Communautés culturelles, par la voie de leur Conseil, étaient autorisées à adopter des décrets en matière de coopération culturelle internationale. Il existait une réserve : une

\* Professeure, Unité de Science politique et de Relations internationales à l'Université catholique de Louvain, Belgique.

1. Cette étude ne prend en considération que les deux «grandes» Communautés (la française et la flamande) et les Régions (wallonne et flamande).

loi spéciale devait arrêter les matières culturelles et les formes de coopération y relatives. Huit ans s'écoulèrent avant que cette norme ne vit le jour (20 janvier 1978). Elle est néanmoins déterminante, car elle établissait cette prémisses toujours en vigueur : le couplage entre les compétences internes et les compétences internationales. La coopération se limitait toutefois à un pouvoir d'assentiment aux traités conclus par le Roi. À ce moment, chaque «grande Communauté» (la française et la néerlandaise) souhaitait un rapprochement avec un pays voisin ou une organisation internationale proche sur les plans culturel et linguistique. C'est en 1970, qu'était signée la Convention de Niamey qui donna naissance à l'Agence de coopération culturelle et technique, organisation intergouvernementale de la Francophonie, à la création de laquelle le Ministre belge de la culture française participa. De leur côté, les Flamands projetaient une union linguistique avec les Pays-Bas (Taalunie). Directement liée à l'évolution constitutionnelle du pays, la production scientifique s'est, en toute logique, orientée vers les questions de coopération culturelle internationale<sup>2</sup>.

À la demande des partis flamands, l'expression «communautés culturelles» sera remplacée lors de la révision de la Constitution de 1980 par celle de «communautés». Elles sont amputées de leur qualificatif mais compétentes désormais dans les matières dites «personnalisables» (santé publique et aide aux personnes) parce qu'elles sont étroitement liées à la vie des individus. L'objectif du changement de dénomination était de mettre en exergue l'identité communautaire propre des Belges francophones, néerlandophones et germanophones. Ainsi, voit-on opérer un processus de construction identitaire dont on ne soulignera jamais l'aspect dynamique<sup>3</sup>. Les années 80 ont été le témoin d'une attention renouvelée des chercheurs pour les relations extérieures des entités subnationales qui acquéraient progressivement et en toute légitimité une capacité internationale<sup>4</sup>. En effet, les Communautés

2. Yves LEJEUNE, «L'assentiment des Conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle», dans *Revue belge de droit international*, 1978-1979, pp. 167-208 et pp. 170-180.
3. Bertrand BADIE, *Culture et Politique*, Paris, Economica, 1993, et plus particulièrement les pages se rapportant à la Sociologie de la construction identitaire, pp. 151-161.
4. Paul DEVISSCHER, (Hommage à ), *Évolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales*, Paris, Pedone, 1984; Marc LEJEUNE, *Les relations internationales des Communautés et Régions belges*, Bruxelles, De Boeck, coll. «Université», 1987; Francis DELPERÉE, «Quelle coopération entre l'État, les Communautés et les Régions», dans *Journal des procès*, n° 148, 1989; Jean DEMEYER, «La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des Communautés et de celles des Régions», dans *Journal des tribunaux*, septembre 1983; W.J., Ganshof van der MEERSH, R. ERGEC, «Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral», dans *Revue de droit international et de droit comparé*, 1986; Yves LEJEUNE, «Les Communautés et Régions belges dans les relations internationales», dans *Revue belge de droit international*, vol. XVI, 1981, 1, pp. 53-80; Yves LEJEUNE, «Rapport belge» dans Actes du Colloque «Les États fédéraux dans les relations internationales», dans *Revue belge de droit international*, vol. XVII, n° 1, 1983; Yves LEJEUNE, «Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la réforme de l'État, juillet 1978-août 1980», dans *Revue belge de droit international*, 1983, 1, pp. 511-594; Yves LEJEUNE, «Les relations extérieures des Communautés et des Régions», dans *Les Cahiers Constitutionnels*, 1986-1987, 3 volumes.

compétentes en matière de coopération culturelle, le deviennent également pour la coopération internationale touchant aux matières «personnalisables». En outre, par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (art. 91), l'exécutif communautaire est associé aux négociations des accords internationaux lorsque les matières traitées relèvent de la compétence du Conseil de la Communauté. Cette loi autorisait également les Exécutifs des Communautés et des Régions à créer des administrations disposant d'un personnel propre et donc d'administrations chargées des relations extérieures<sup>5</sup>. Un décret de la Communauté française de Belgique du 1<sup>er</sup> juillet 1982 donne naissance au «Commissariat général aux Relations internationales» (CGRI), doté du statut de parastatal. Il est administrativement compétent pour toutes les matières internationales dont la charge incombe à la Communauté française et qu'il coordonne. C'est le 27 avril 1983 que l'Exécutif flamand institue le Commissariat-general voor de Internationale Samenwerking. Ces administrations communautaires sont dès 1983 responsables de la gestion des 46 accords culturels signés par le Royaume de Belgique dont elles assureront le suivi séparément. Très vite la Communauté française de Belgique décide de passer de nouveaux accords avec des États étrangers. Quelques chercheurs, à cette époque, commencent à s'intéresser aux relations extérieures des Régions dont l'existence politique avait été reconnue lors de la révision de la Constitution de 1970, mais à propos desquelles les lois d'application n'avaient pas encore été prises<sup>6</sup>. En 1980, la Région wallonne et la Région flamande (la Région de Bruxelles-Capitale a été écartée) sont enfin dotées d'institutions propres, leurs compétences sont enfin énumérées. L'association des Régions aux accords internationaux de l'État central est rendue possible dans les matières relevant de leurs compétences internes (art. 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980). En 1983 était donc créée au sein de la Région wallonne une Administration des Relations extérieures. Mais l'asymétrie entre les institutions du nord et du sud du pays apparaît. Un Exécutif unique est organisé pour la Communauté et la Région flamandes.

Un nouvel élargissement du champ de compétence communautaire est produit en 1988 à l'occasion d'une autre révision constitutionnelle. Les Communautés sont chargées de l'enseignement et de la coopération internationale en cette matière «y compris la conclusion des traités». Ce pouvoir n'est pas encore accordé aux Régions. On retrouve ici la trace d'un processus de fédéralisation à plusieurs vitesses et à géométrie variable puisqu'il repose à la fois sur trois Régions (wallonne, flamande et bruxelloise) dont la base est territoriale et trois Communautés (française, flamande et germanophone) dont l'origine est linguistique. Dans ce contexte lourd d'innovations normatives, et malgré les impulsions politiques du pouvoir communautaire (et les questions

5. À ce propos, voir Charles-Étienne LAGASSE, *Les institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Bruxelles, Éditions Ciaco, 1990, pp. 153-155.

6. Jean BEAUFAYS et alii, *Des relations internationales pour la Région wallonne*, Département de Sciences Politiques, Liège, Université de Liège, 1982.

importantes qu'il posait : la fragmentation de la politique étrangère de la Belgique, les rapports entre réforme des institutions et dynamique de l'autonomie, les relations extérieures différenciées entre Régions et Communautés ...), les chercheurs continuent de privilégier une approche constitutionnelle et/ou juridico-institutionnelle des relations extérieures dans la Belgique en voie de fédéralisation, à quelques exceptions près<sup>7</sup>. Les questionnements portent sur la personnalité juridique internationale des Régions et des Communautés, l'appareil institutionnel chargé de la conduite de leurs relations internationales, l'activité conventionnelle, la problématique de la répartition des compétences, les mécanismes de coopération et de coordination institués, les processus formels de prise de décision, le problème de la responsabilité internationale de l'État belge face aux initiatives communautaires et régionales, la fameuse question du *treaty making power*<sup>8</sup> ...

Avec la réforme de l'État de 1993 qui donne naissance à l'État fédéral, l'harmonisation des compétences des entités fédérées est enfin réalisée. Cette fois, les Communautés mais aussi les Régions régleront la coopération internationale y compris la conclusion des traités pour les matières relevant de la compétence de leur Conseil (nouvel art. 167). Comme suite à cette réforme de l'État et en raison, sans aucun doute, de la forte implication des entités fédérées au sein des Organisations internationales régissant même partiellement une matière de leur compétence, des problématiques particulières ont été récemment examinées telle la politique eu égard à la Francophonie multilatérale<sup>9</sup>

7. Françoise MASSART-PIÉRARD, «Régions et Communautés dans le système international. Acquis et perspectives», dans *La politique extérieure de la Belgique 1984-1985*, Louvain-la-Neuve, Unité des Relations internationales, Université catholique de Louvain, 1985, pp. 41-104; Françoise MASSART-PIÉRARD, «La politique extérieure des Régions et des Communautés», dans *La politique extérieure de la Belgique 1986*, Louvain-la-Neuve, Academia, pp. 109-122; Françoise MASSART-PIÉRARD, «Les Communautés et les Régions belges dans le système international et Européen», dans *La Politique extérieure de la Belgique, 1987-1988*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1988, pp. 105-130; Michaël Van CUTSEM, «L'apport des Wallons au fédéralisme : les révolutions engendrées par l'affirmation de la Région wallonne et de la Communauté française sur la scène internationale», dans Philippe DESTATTE (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-Nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Bruxelles, Institut Jules Destrée, Presses Interuniversitaires Européennes (PIE), 1999, pp. 379-403; Marcel HOTTERBEEK, «Le non-droit dans les relations entre pouvoirs infranationaux», dans *Études et recherches du Centre d'analyse politique des relations internationales*, n° 47, Université de Liège, octobre 1989.
8. Voir par exemple pour une synthèse à ce propos, Charles-Étienne LAGASSE, «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *Courrier hebdomadaire*, n°s 1549-1550, CRISP, 1997.
9. Françoise MASSART-PIÉRARD, «Approches belges de la Francophonie», dans *Politique et sociétés*, vol. 16, n° 1, juin 1997, pp. 15-38; «Wallonie et Francophonie internationale. Le difficile apport au fédéralisme», dans Philippe DESTATTE (dir.), *op.cit.*, pp. 351-368.

ou à l'Union européenne<sup>10</sup>. Malgré son déploiement, la politique des relations extérieures des composantes de l'État reste néanmoins dans l'ensemble peu abordée si ce n'est par les acteurs institutionnels eux-mêmes.

### **I – Un objet d'étude aux confins de la théorie des relations internationales et de la science politique : pour un mode d'analyse croisé**

Pour rendre compte de la politique des relations internationales des Régions et Communautés belges, le recours à un triple dispositif théorique s'impose : celui proposé par les internationalistes pour l'étude de la politique étrangère, plus encore lorsqu'est établi le lien avec le fédéralisme<sup>11</sup>, celui fourni par les politologues pour analyser le pouvoir régional d'une part, l'identité politique d'autre part. Ce dernier mode d'explication est peu exploré encore alors qu'il peut s'avérer être déterminant. Il est vrai que toutes les collectivités territoriales qui ont pour nom commun « région » ne manifestent pas la même volonté d'autonomie. Renaud Dehousse rappelle que les collectivités ethniques qui développent un activisme certain sur le plan international ont en général l'avantage d'être territorialisées et de s'inscrire dans une structure fédérale<sup>12</sup>. L'exemple belge est à cet égard intéressant car au sein même du Royaume, il existe des différences et des variations dans les degrés d'affirmation identitaire. Si les liens entre l'identité (culturelle) et la politique étrangère sont établis par les internationalistes (la défense de l'identité fait partie intégrante de « l'intérêt » national), ceux entre l'identité politique des entités subnationales et la politique étrangère semblent ne pas avoir été suffisamment évalués. La jointure entre les ordres interne et international doit être démontrée<sup>13</sup>. La situation belge le commande. L'action internationale des entités fédérées y est en effet initiée par les compétences acquises sur le plan interne dont elle est le prolongement sur la scène internationale. Impossible en l'occurrence de séparer les deux ordres mais les raisons sont autres et plus évidentes que celles

10. Lisbet HOOGE, «Belgium : a Mission for European Excellence. Federalisation and European Integration», in B. DONTÉ, J. SHARPE (dir.), *Policy-making in Federal and Regional States*, Turin, Fondation Agnelli, 1996 ; Lisbet HOOGE, «Belgium Federalism and European Community», in Barry JONES and Michael KEATING, *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995 ; Françoise MASSART-PIÉRARD, «Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne», dans *Politique et Sociétés*, vol 18, n° 1, 1999, pp. 3-40 ; ÉRIC PHILIPPART, «Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la «paradiplomatie» au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge», dans *Études internationales*, volume XXIX, n° 3, septembre 1998, pp. 631-645.

11. Paul PAINCHAUD, «Fédéralisme et politique étrangère», dans *Études internationales*, vol. x, 1974, pp. 25-44 ; Hans J. MICHELMANN and Panayotis SOLADATOS (ed.), «*Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*», Oxford, Clarendon Press, 1990.

12. Renaud DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p.97.

13. Voir par exemple Brian HOCKING, «Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe», dans *Études internationales*, vol. xxv, no 3, septembre 1994, pp. 409-420. Dans cette étude intéressante qui fait l'inventaire des travaux entrepris, l'argument économique apparaît à l'avant-scène de l'explication dans un contexte d'interdépendance et de transnationalisme.

relevées en général par la littérature. Les rapports entre politique étrangère et capacité internationale des entités fédérées de Belgique seront d'abord examinés. La réflexion portera ensuite sur les liens entre l'identité politique et la stratégie internationale des pouvoirs régionaux et communautaires.

## A — La politique des relations extérieures des Régions et Communautés belges

### 1. Une «politique étrangère» pour les Régions et Communautés belges ?

Lorsqu'elle est appliquée aux entités fédérées de Belgique, l'approche de la politique étrangère, par la théorie des relations internationales, dans sa version réaliste, doit être revisitée. Entendons donc ici par politique étrangère l'activité par laquelle une unité politique établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers et non celle due au seul État comme le prétend Marie-Christine Kessler à laquelle cette définition est empruntée<sup>14</sup>. Panayotis Soldatos rompt avec la vision classique. Il détermine la politique étrangère en fonction de ses évolutions récentes pour l'appliquer à l'étude des relations extérieures des Communautés européennes, nouvel acteur des relations internationales tout comme les Régions et Communautés belges<sup>15</sup>. Contrairement toutefois aux relations extérieures des Communautés européennes qui se présentent davantage comme une réaction à des sollicitations externes, celles des composantes de l'État belge, à l'instar de la politique étrangère des États, sont le produit d'actes volontaristes et unilatéraux, bien souvent<sup>16</sup>. La substance des relations internationales des Régions et Communautés belges est confinée dans la sphère des «low politics» (relations commerciales, économiques, technologiques, scientifiques pour les Régions; relations éducationnelles, culturelles, sociales pour les Communautés). Mais la dimension politique de ces relations est manifeste, car elles s'expliquent aussi par des préoccupations diplomatico-stratégiques qui dépassent leur propre objet. L'objectif n'est pas seulement fonctionnel, la relation sectorielle peut être mise au service de la politique étrangère envisagée dans ce cas comme la gestion globale d'une collectivité envers une autre<sup>17</sup>. On ne peut nier que les coopérations et les partenariats des composantes de l'État belge facilitent le dialogue, provoquent la sentence, la persuasion diplomatique et la

14. Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 14.

15. Panayotis SOLDATOS, «La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes», dans *Études internationales*, vol. ix, n° 1, mars 1978, pp. 9-42.

16. Panayotis SOLDATOS, *ibid.*, p. 11.

17. À propos de la dimension politique des relations économiques internationales, voir Tanguy de WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne, sanctions et incitants économiques comme moyen de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 3-8.

collaboration internationale<sup>18</sup>... Pour le choix des partenaires étrangers, les Communautés et Régions belges établissent une catégorisation entre pays prioritaires et non prioritaires. Elles opèrent ainsi une discrimination entre l'ami et l'ennemi épinglée par Carl Schmitt<sup>19</sup> comme essence du politique. L'ami est celui qui accepte, comme on le verra plus loin, les critères d'identification fixés par les collectivités fédérées pour obtenir leur reconnaissance en tant que communautés culturelle, linguistique et espace politique. Des sanctions sont prévues, par exemple, lorsque les droits de l'homme ne sont pas respectés. Le Nicaragua en a fait les frais, l'accord de coopération qu'il venait de signer avec la Communauté française de Belgique a été dénoncé pour ce motif. La Communauté flamande chargée (tout comme la Communauté française) d'exécuter la quarantaine d'accords culturels bilatéraux conclus par l'État belge, a décidé de suspendre l'exécution de certains de ces accords (la Turquie, la Roumanie, l'Afrique du Sud, l'Iran, le Surinam, l'Indonésie et les Antilles), pour des raisons diverses dont également le non-respect des droits de l'homme. La Communauté française de Belgique opère par étapes une sélection parmi les 70 accords (anciens et nouveaux) qu'elle avait sous sa responsabilité. Elle n'a plus retenu que 30 pays prioritaires, ce qui ne s'est pas opéré sans mal. La Flandre opte également pour une politique extérieure sélective.

Des récompenses diverses sous forme d'aide, de soutien, d'entente d'expertise sont offertes à des fins de reconnaissance internationale (objectif de possession)<sup>20</sup> et de solidarité internationale (objectif de milieu) qui, par ailleurs, servent à leur tour l'existence internationale de l'entité fédérée.

La poursuite de l'intérêt et donc la finalité des décisions sont au cœur de l'explication de la politique des relations extérieures des entités fédérées, mais de solides inflexibilités par rapport à l'analyse classique de la politique étrangère sont à constater : la recherche de la puissance peut-être entendue dans le sens plus large de la recherche de la capacité régionale (de l'aptitude à agir, selon le sens courant) mais aussi de la capacité d'influence grâce à laquelle le lien avec la puissance est établi. Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili ne voient-ils pas dans la politique étrangère le moyen à «au moins maintenir et au mieux accroître ses capacités d'influence à l'extérieur du territoire national<sup>21</sup>». En ce qui concerne les entités fédérées de Belgique, le contrôle de la volonté des autres unités politiques (puissance) est commandé par la volonté d'affirmation de soi et sa projection extérieure. On se trouve donc à l'opposé de la conception de la politique étrangère décrite comme traitant «par opposition à la politique intérieure des problèmes qui se posent

18. Panayotis SOLDATOS, *op. cit.*, p. 11.

19. CARL SCHMITT, *La notion du politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1972.

20. Pour la distinction entre objectif de possession et objectif de milieu, voir A. WOLFERS cité dans Jean BARRÉA, *Théorie des Relations internationales*, Bruxelles, Ciaco, 1991, pp. 28-29.

21. Philippe BRAILLARD, Mohammad-Reza DJALILI, *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, Que-sais-je ? n° 2456, 1988, pp. 57-58.



au-delà des frontières<sup>22</sup>». C'est l'autre cas de figure qui apparaît : la politique intérieure des entités fédérées belges commande à leur politique extérieure<sup>23</sup>. De fait les gouvernants flamands, francophones et wallons affichent une forte détermination à exploiter la capacité internationale des entités dont ils ont la charge. Ils en ont reçu les moyens.

En 1982, le problème de la participation des Régions et/ou des Communautés aux activités d'Organisations internationales où la Belgique ne dispose que d'une voix a été réglé dans le cadre du protocole dit de «Mexico». En vertu de celui-ci lorsqu'une Communauté s'oppose à la décision qui est proposée, la délégation belge a l'obligation de s'abstenir de voter. Dès lors, chaque Communauté, bien avant la création de l'État fédéral, dispose d'un droit de veto sur la position de la Belgique au sein d'enceintes internationales comme l'UNESCO où les débats ont pourtant un contenu hautement politique. D'autre part, une Communauté ou une Région peut décider de ne pas signer «un traité mixte<sup>24</sup>». Dès lors, la partie étrangère est prévenue des conséquences juridiques de cette décision : le traité ne couvrira pas telle portion de territoire, telle catégorie de citoyens, telle situation ou telle matière<sup>25</sup>.

Le contenu substantiel de l'intérêt des composantes de l'État fédéral, comme pour les États, est formé de l'élément économique : la recherche de la prospérité est en effet déterminante pour les «Régions» belges. L'élément culturel intervient également : il est essentiel aux Communautés belges pour des raisons historiques (cf. *infra*). La sécurité est le troisième élément constitutif de «l'intérêt national». Elle est conçue comme le bouclier physique qui garantit l'indépendance gouvernementale et qui, dès lors, permet la défense d'une identité propre (culturelle, religieuse ou idéologique). Les Régions et Communautés belges ne poursuivent pas d'objectif militaire. L'importance des questions de guerre et de paix est à dessein relativisée par leurs gouvernants au profit des questions économiques. Certains trouvent une justification à cette attitude dans l'origine intérieure de la plupart des conflits armés actuels. «La force strictement militaire a dès lors perdu en importance et cédé le pas aux performances économiques comme facteur de pouvoir international dominant<sup>26</sup>.» L'ordre international est présenté dans ses évolutions apparemment contradictoires : globalisation et interdépendance croissante d'une part, décentralisation du processus décisionnel d'autre part. Ce qui expliquerait «le désir d'une spécificité culturelle et la recherche d'une identité politique (natio-

22. Marcel MERLE, *La politique étrangère*, Paris, Presses universitaires de France, 1984, p. 7.23.

Marcel MERLE, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1981, p. 169.

24. Ceux qui concernent outre l'État fédéral, quelque entité fédérée que ce soit et ceci par une quelconque au moins de ses dispositions. Charles-Étienne LAGASSE, «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, p. 34.

25. Charles-Étienne LAGASSE, *ibid.*, p. 31.

26. Luc Van den BRANDE, Ministre du Gouvernement de la Flandre chargé de la politique extérieure, des Affaires européennes, des sciences et de la technologie, *Priorités politiques 1995-1999*, «La Flandre et sa vocation internationale», Document politique, p. 9.

nale)<sup>27</sup>» présentés comme des phénomènes généraux: «des plaidoyers en faveur de la subsidiarité politique et du maintien de la diversité culturelle fusent de partout<sup>28</sup>». Par conséquent, ce qui intéresse les composantes de l'État belge, ce n'est pas la sécurité militaire (elle leur échappe) mais la sécurité juridique. L'autonomie constitutionnellement garantie joue le rôle de bouclier assuré selon les réalistes par la sécurité militaire au profit de l'affirmation d'une identité propre. Elle permet la poursuite d'un projet librement défini<sup>29</sup>. C'est bien vers quoi tend la Flandre pour qui l'autonomie ne constitue pas une fin en soi, mais permet d'obtenir des instruments différenciés pour faire face à des situations différentes (sous-entendu au nord et au sud du pays).

Les dispositions constitutionnelles représentent pour les gouvernants «régionaux» et «communautaires» une ressource de première importance à laquelle une résonance internationale est donnée. Écoutons-les : «La Flandre a de vastes possibilités d'action au plan international dont aucune entité fédérée non belge ne jouit ...». Nous voulons utiliser cette position constitutionnelle très spécifique pour trouver écho tant auprès des États souverains qu'auprès des régions, entités fédérées et communautés autonomes<sup>30</sup>.» Le ministre chargé des Relations internationales de la Communauté française de Belgique et de la Région wallonne après avoir rappelé les avantages et les spécificités du fédéralisme belge (compétences exclusives pour les diverses entités de l'État, équipollence des normes produites par les institutions fédérées et l'État fédéral, capacité de prolonger sur la scène internationale les compétences internes) déclare que «seront assumées de façon pleine et entière toutes les responsabilités attribuées par le législateur<sup>31</sup>». Un haut fonctionnaire de la Région wallonne et de la Communauté française souligne les liens entre fédéralisme et capacité internationale des entités fédérées : «la dimension internationale est considérée comme indispensable à l'efficacité de l'action régionale à partir du moment où est reconnu le principe fédéraliste de l'autonomie impliquant la dotation de compétences et pouvoirs exclusifs nécessaires à la réalisation des buts que s'assigne chaque entité politique» et d'ajouter «l'efficacité de l'action régionale serait fortement contrariée si l'État central pouvait remettre en cause les objectifs de la Région en empêchant leur mise en œuvre au niveau international<sup>32</sup>». On pourrait encore insister sur les avantages de l'autonomie politique et de son instrumentalisation sur le plan international avec d'autres déclarations comme celle-ci : «Depuis le 5 mai 1993, la Flandre dispose d'un cadre institutionnel pour conférer à son autonomie interne une dimension

27. *Ibid.*, p. 8.

28. *Ibidem.*

29. À propos de la notion d'intérêt national : Jean BARREA, *Théories des Relations internationales*, Bruxelles, Édition Ciaco, 1991, pp. 23-25.

30. Luc Van den BRANDE, *Priorités politiques 1995-1999*, *op. cit.*, p. 11.

31. William ANCION, Document ministériel du 2 avril 1997, «Les relations internationales de la Communauté française de Belgique-Wallonie-Bruxelles».

32. Philippe SUINEN, «Les relations internationales de la Wallonie», <http://www.wallonie-en-ligne.net>

internationale<sup>33</sup>.» On saisit mieux encore l'importance de l'autonomie constitutionnelle garantie si l'on compare, par exemple, la situation des entités fédérées de Belgique et celle du Québec dont le statut et l'existence mêmes, comme acteur international, ont un caractère fortement contingent. Louis Bélanger a démontré que le phénomène paradiplomatique duquel le Québec participe reste fragile<sup>34</sup>.

Ceci dit, des objectifs sécuritaires précis sont parfois poursuivis par des entités fédérées mais ils sont dirigés vers l'intérieur de l'État. La protection de l'intégrité territoriale apparaît comme une des dimensions importantes de l'intérêt «national flamand». Elle dicte le comportement international de la Flandre. Cet exemple le prouve. La Flandre est opposée au projet de Convention-cadre sur la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (Vienne, octobre 1993), car elle risque de menacer la politique d'homogénéisation linguistique en ouvrant des droits aux Francophones de la périphérie bruxelloise et des Fourons. La Communauté flamande souhaitait introduire une réserve selon laquelle la Belgique ne comporte pas de minorité nationale. La Région wallonne, la Communauté française de Belgique et la Communauté germanophone ne partageaient pas ce point de vue. Aussi la Belgique s'est abstenue de signer cette Convention. Dans ce cas où des intérêts considérés comme vitaux sont en jeu, la Communauté flamande a bloqué le processus d'adhésion de la Belgique à une convention internationale.

Les Régions et Communautés belges utilisent peu, en ce qui les concerne, l'expression politique étrangère. Les administrations compétentes recourent à l'appellation «relations internationales». Des ministres ont en charge «la politique extérieure» (Flandre), «les relations internationales» (Communauté française de Belgique et Région wallonne). Toutefois le recours à cette appellation n'est pas totalement absent : le Commissariat général aux Relations internationales de la Communauté française se désigne comme le ministère des Affaires étrangères de la Communauté française. Il entend remplir à ce niveau un rôle identique à celui joué au niveau de l'État fédéral. La Direction des Relations internationales de la Région wallonne s'identifie elle aussi au ministère des Affaires étrangères de l'État. Le Ministre-Président de la Flandre parle dans certains documents de la politique étrangère flamande<sup>35</sup>. Il en précise les quatre objectifs essentiels : au plan politique, faire entendre la voix de la Flandre dans le monde, en Europe, au sein du Bénélux, dans les relations bilatérales, les Organisations intergouvernementales et l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE); au plan économique, accroître la compétitivité de l'économie

33. *La Flandre en chiffres et en lettres*, Ministère de la Communauté flamande, 1996, chap. 9 : «La vocation internationale de la Flandre», p. 147.

34. Louis BÉLANGER, «Les enjeux actuels de la participation du Québec à la Francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie», *Politique et Sociétés*, vol. 16, n° 1, juin 1997, p. 41.

35. Luc Van den BRANDE, *Priorités politiques 1995-1999*, op. cit., pp. 12-13.

flamande; au point de vue culturel, être le moteur d'une Europe de la diversité culturelle et du point de vue de la solidarité internationale, favoriser la coopération au développement. La politique étrangère est alors entendue dans un sens extrêmement large englobant le commerce extérieur et les relations interrégionales. Pourtant ni les destinataires, ni les buts poursuivis ne correspondent à ceux visés par la politique étrangère au sens strict. La volonté clairement affichée de la Flandre est d'intégrer au niveau international tous les domaines de compétence existants. Au niveau du Royaume de Belgique, le ministre des Affaires étrangères, Léo Tindemans (non ses successeurs), a choisi de porter le nom de ministre des Relations extérieures. Cette dénomination a été adoptée par lui pour souligner sa détermination de saisir l'international dans les multiples dimensions qui le traversent. C'est bien ce que veut la Flandre qui dispose d'une seule administration chargée de ses relations internationales. Son gouvernement a par ailleurs décidé, dans un souci de cohérence, de confier au seul Ministre-Président flamand la conduite de l'ensemble des relations extérieures<sup>36</sup>. Des institutions très diverses sont coordonnées et intégrées dans une structure politique globale. Les autres ministres flamands restent, dans les limites de leurs attributions, compétents mais ils exercent leur fonction sous la direction du Ministre-Président, chargé de la politique extérieure et des Affaires européennes<sup>37</sup>. Cette stratégie sert la visibilité de la Flandre à l'extérieur. Elle produit aussi des effets multiplicateurs par la synergie des moyens mis au service de la politique des relations extérieures. Du côté francophone, on avance sur cette voie. Une coordination étroite est initiée sur le plan politique et entre les administrations chargées des relations internationales de la Région wallonne et de la Communauté française. Des pas sont accomplis en faveur de procédures et de structures plus intégrées. La décision est également prise de se diriger vers des délégations communes et de cosigner les traités et accords avec l'étranger qui deviennent ainsi des accords tripartites (Communauté française – Région wallonne – Parties étrangères).

L'intérêt de l'expression politique des «relations extérieures» est donc de porter l'accent sur une approche globale et intégrée des relations avec l'étranger dans leur ensemble. C'est bien pourquoi elle est parfois choisie au niveau de l'État central. Loin d'affaiblir l'unité politique qui la conduit, l'approche de l'étranger dans toutes ses dimensions sous une forme coordonnée, lui confie un pouvoir accru.

36. Ainsi sont mis à sa disposition tous les moyens, actions, projets des différents départements du Ministère de la Flandre, de l'Office pour la promotion des exportations, de l'association sans but lucratif «Vlaamse Vereniging voor opleidingshulp in het Buitenland (vvob)» qui envoie des experts et des enseignants dans les pays en développement, de l'Office «Investissement en Flandre» et leurs représentants à l'étranger.

37. Arrêté du Gouvernement de la Flandre du 20 juin 1995.

## 2. Du pouvoir régional et de la capacité internationale des Régions et Communautés belges

En établissant le lien avec les éléments retenus par Michael Keating à propos de la «capacité gouvernementale<sup>38</sup>» des Régions (il allie, c'est l'avantage du relevé qu'il établit, les dimensions interne et européenne du pouvoir régional), l'on constate que les Régions et les Communautés belges disposent des sept facteurs qu'il épingle<sup>39</sup>. Sur le plan international elles disposent toutefois de ressources qui dépassent largement le cadre d'analyse proposé. Il manque au schéma une dimension extrêmement importante de leur pouvoir : la capacité internationale assortie du pouvoir de conclure des traités avec des puissances étrangères. Ainsi, par exemple, dans les matières qui relèvent de ses compétences exclusives, la Wallonie a signé des Accords sur l'Escaut et la Meuse (26 avril 1994). Par ailleurs, les Parlements des entités fédérées ont donné leur assentiment à des Traités mixtes aussi importants que les Accords de l'Uruguay Round, les Traités d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède à l'Union européenne ou encore les Accords établissant une association entre la Communauté européenne et des pays d'Europe centrale et orientale (la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque). Ces modes d'expression internationale vont bien au-delà de la capacité d'influence nationale et européenne envisagée par Michael Keating pour cette raison : les entités fédérées de Belgique n'appartiennent plus au monde commun des «régions».

Les composantes de l'État belge recourent à d'autres formes encore de capacité pour contrôler leurs environnements interne et externe : capacité d'aide au développement international, capacité d'influence institutionnelle, capacité d'influence idéologique, notamment. Bien que l'aide au développement comme telle ne soit pas une matière qui relève de la compétence des entités subnationales, celles-ci s'appuient sur les secteurs de leurs compétences pour agir en faveur de partenaires du Sud par les voies d'une coopération bilatérale et multilatérale. Des accords-cadres et des accords sectoriels sont conclus, des participations financières aux programmes d'Organisations internationales sont offertes, les expertises sont mises au service du développement de pays

38. Michael KEATING, «Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ?», dans Patrick LE GALÈS et Christian LEQUESNE (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte et Syros, 1997, pp. 33-35.

39. Rappelons brièvement les éléments présentés par cet auteur et leur mise en application aux entités fédérées de la Belgique : institutions propres (gouvernement et assemblée élue), capacité de formuler une politique (possibilité d'établir légitimement un intérêt régional), compétences assorties d'une vraie autonomie décisionnelle (équipollence des décrets votés par les entités fédérées et les lois adoptées au niveau fédéral), pouvoir d'intégration (maîtrise des réseaux politiques et occupation d'une position stratégique en leur sein), ressources financières (marge de liberté dans leur allocation, ressources propres quoiqu'il manque aux entités francophones les fonds nécessaires au financement de leurs compétences), rapport avec le marché : gestion des conditions précises de leur insertion dans le marché national, européen et mondial, système intergouvernemental : rapport avec l'État et les instances de l'Union européenne, capacité d'influence de la politique nationale et européenne, (les collectivités fédérées de Belgique siègent au Conseil de l'Union européenne...).

tiers, des aides directes à des situations de détresse humaine par des programmes d'aide humanitaire sont proposées, des contributions à la reconstruction d'un pays, par le biais des ONG sont apportées.... La capacité d'influence institutionnelle se manifeste principalement au sein des Organisations internationales qui ont la préférence des entités fédérées : l'Union européenne et la Francophonie (pour ce qui concerne les entités francophones). Fait exceptionnel, les Régions et Communautés contribuent directement et indirectement à l'élaboration du droit primaire européen dans le cadre des Conférences intergouvernementales (CIG) qui révisent les Traités européens (ce fut chose faite pour les Traités d'Amsterdam et de Maastricht). La participation aux négociations de révision des ces Traités s'effectue au niveau interne. Les entités fédérées, en accord avec les Autorités fédérales introduisent leurs propositions ou amendements. Le pouvoir d'influence s'exerce également au niveau européen puisque les composantes de l'État sont membres de la délégation belge au sein de ces mêmes Conférences intergouvernementales. Coordonnant leurs pressions avec celle des Länder allemands auprès de leurs autorités fédérales respectives, les entités fédérées ont obtenu la révision de l'article 146 du Traité de Rome, modifiant ainsi la composition du Conseil de l'Union européenne en leur faveur. Elles obtinrent, d'autre part, grâce à l'appui des réseaux européens des collectivités territoriales, la création au sein de l'Union européenne d'un Comité des Régions à caractère consultatif. Les composantes de l'État belge jouent partout où l'occasion se présente un rôle de leader idéologique en faveur du régionalisme politique. Elles l'exécutent dans le cadre de l'Europe des Régions (Assemblée des Régions d'Europe, Comité des Régions de l'Union européenne, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ...). Elles l'exécutent encore dans le cadre des accords bilatéraux (le soutien au fédéralisme est demandé). L'objectif de la Flandre est d'obtenir une représentation officielle des régions au sein des Organisations internationales (cf. *infra*). Quant à l'Organisation de la Francophonie, on connaît l'influence qu'y exerce la Communauté française de Belgique, son Commissaire général aux relations internationales, très attaché au multilatéralisme francophone, a été placé à la présidence du Comité de réflexion sur l'avenir des institutions francophones.

L'ensemble des motifs, pour les pouvoirs régionaux, en général, d'établir des rapports avec l'étranger valent, dans l'ensemble, pour les composantes de l'État belge : sur le plan économique, elles cherchent des investisseurs, favorisent les exportations, veillent à transférer leurs technologies. Elles ont créé les instruments ad hoc dans ce but. L'affirmation à l'étranger et la notoriété sont alors perçues comme les gages de la prospérité. On retrouve sur le plan culturel également la préoccupation de défendre et de promouvoir la langue ainsi que de s'insérer dans les réseaux orientés vers cette motivation. Michael Keating parle de la diffusion ou de la reconnaissance des langues minoritaires. L'exemple belge montre que cette constatation est valable pour la Flandre. Mais la Communauté française de Belgique poursuit elle aussi une politique linguistique et francophone active sur le plan extérieur. Bien que le français soit une langue internationale, cette Communauté se sent minorisée sur le

plan national. Quant aux raisons politiques, il est évident qu'en Belgique, les gouvernements régionaux utilisent la projection extérieure comme moyen de construction d'une identité «communautaro-régionale». Aussi, la vocation internationale des Régions et Communautés belges revêt cette double forme : le prolongement normal des responsabilités acquises sur le plan interne et l'instrument de développement d'une identité économique, sociale et politique distincte.

### 3. Une double vie pour les Régions et Communautés belges

Les Régions et les Communautés belges exposent de manière étroitement liée, quoique à des degrés différents, deux variantes très influentes : une variante sociétale comme ethno-régions mues par un régionalisme identitaire, une variante gouvernementale comme entités fédérées appartenant à une Fédération issue d'un processus de fragmentation de l'État unitaire. Les conséquences s'en font ressentir sur le plan de la politique des relations extérieures. En tant que région et/ou communauté, elles s'associent aux réseaux transrégionaux pour y jouer un rôle moteur mais parallèlement en tant qu'État fédéré, elles siègent au sein d'Organisations internationales qu'il leur arrive de présider et elles concluent des traités. Les Régions et Communautés belges se projettent sur la scène extérieure tantôt aux côtés de collectivités territoriales étrangères, tantôt aux côtés d'États. Elles utilisent toutes les voies possibles de la coopération bilatérale et multilatérale. Jouant dans la cour des collectivités subnationales mais aussi dans celle des États, les entités fédérées de Belgique pénètrent tout le champ diplomatique que leur ouvrent les compétences dont elles sont titulaires. Elles s'offrent à toute la gamme des relations possibles. Elles recourent parfois aux procédés paradiplomatiques, parfois elles s'inscrivent dans une logique diplomatique<sup>40</sup>.

L'expression «Regio's-Deelstaten» (Régions-États Fédérés) utilisée par le Gouvernement flamand révèle la conscience d'une double identité politique régionale et étatique. Celles-ci s'apportent mutuellement appui. La pratique conventionnelle des Régions et des Communautés belges les reflète toutes deux. Les accords internationaux conclus s'adressent ou à des gouvernements régionaux (de toute catégorie) ou à des entités fédérées étrangères ou à des gouvernements (et ministères) d'États étrangers. Au sein des Organisations internationales, aussi, les entités fédérées opèrent tantôt aux côtés des États tantôt aux côtés des collectivités territoriales. Les Régions et Communautés belges ont le droit, en effet, d'être représentées dans un nombre considérable d'OIG dont la liste a été établie en accord avec le gouvernement fédéral (accord-cadre du 30 juin 1994)<sup>41</sup>. Aux réunions de ces Organisations, les entités

40. Les Représentations à l'étranger des Régions et Communautés bénéficient d'un véritable statut diplomatique garanti par l'État fédéral. Rappelons également la situation «unique» dont bénéficie la Communauté française de Belgique aux Conférences de la Francophonie où elle envoie une délégation propre, l'État fédéral ayant la sienne.

41. Sont concernés : le Benelux, le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'ONU (PNUF, UNICEF, PNUCID, FNUAP, UNITAR, ECOSOC...). L'OIT, la CNUCED, l'ONUDI, l'UNESCO, l'OMPI, l'OMT, la FAO, l'OMS, l'OMC, l'Organisation internationale pour les migrations. Voir à ce propos Charles-Étienne LAGASSE, «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, pp. 47-48.

fédérées sont représentées dans la délégation belge lorsqu'elles sont concernées par un objet de l'ordre du jour. Au sein du Conseil de l'Europe elles agissent aussi bien au niveau de leurs compétences d'État (en lieu et place de la Belgique) que comme entité régionale (infra-étatique), elles siègent alors dans des enceintes spécifiques comme le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux. À l'Union européenne, les Communautés et les Régions agissent également au niveau des États membres et à celui des régions. Elles ont un accès direct au Conseil des Ministres de l'Union où leur gouvernement engage l'État belge. Des délégués des trois Régions et des deux grandes Communautés sont envoyés au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. Aux Conseils culture, éducation, jeunesse, tourisme et aménagement du territoire, la représentation de la Belgique est exclusivement assurée par une entité fédérée. Une représentation par une entité fédérée assistée d'un assesseur fédéral est organisée pour les Conseils industrie et recherche. D'autre part, les Régions et Communautés belges ont aussi choisi de s'investir sur la scène régionale. Elles le font au plus haut niveau, celui de leurs Ministres-Présidents, au Comité des Régions de l'Union européenne (institué par le Traité de Maastricht). L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) constitue également une arène politique à laquelle les Régions et les Communautés belges portent une attention particulière. Le Ministre-Président de la Communauté flamande est actuellement à sa tête. La Région wallonne en est un des membres fondateurs. Elle met à la disposition de cette organisation qui regroupe les autorités politiques de près de 300 régions européennes un Bureau de liaison auprès de l'Union européenne.

## B — Identité politique et politique internationale

La constitution d'un espace politique dépend du sentiment d'identité, retenu par Michael Keating<sup>42</sup> comme élément fondamental. Selon cet auteur, le sentiment d'identité provient ou d'une solidarité ethnique ou linguistique, ou des institutions et d'une solidarité organique. Les entités fédérées belges, quoique selon des degrés d'intensité différents au nord et au sud du pays, cumulent les avantages dus à la présence des variables culturelle et institutionnelle. Les dirigeants régionaux et communautaires misent sur les structures politico-administratives pour former une identité dont le développement devrait suivre les phases successives de la réforme de l'État<sup>43</sup>.

42. Michael KEATING, «Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ?», dans Patrick LE GALÈS et Christian LEQUESNE (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, op. cit., pp. 10-19.

43. À ce propos, Françoise MASSART-PIERARD, «L'identité institutionnelle des Régions au sein de l'Union européenne», dans *Revue internationale de Politique comparée*, vol. 5, n° 1, 1998, pp. 35-51.



## 1. De l'identité politique

Malek Chebel a approfondi le processus de formation de l'identité politique dont il relève le caractère bifide (tout à la fois un visage concret, présent, immédiatement donné et un autre visage complexe et relié aux origines)<sup>44</sup>. Fruit de déterminismes socio-politiques, l'identité politique n'en reste pas moins «fondamentalement un produit situationnel». La stratégie flamande en matière de relations internationales diffère en effet avant et après la réforme de l'État en 1993. Il en est de même pour la partie francophone du pays (cf. *infra*). Mais leur position s'inverse. La langue et la culture, à l'origine des revendications autonomistes, figurent parmi les «organisateurs» de l'identité politique<sup>45</sup> qui est une construction sociale et non un donné. En Flandre, l'identité historique soutient l'adaptation aux exigences du monde actuel.

On sait que l'identité politique s'élabore dans une relation qui oppose un groupe aux autres groupes avec lesquels il est en contact<sup>46</sup>. Or, la majorité des Francophones continuent à attribuer la priorité au sentiment d'appartenance nationale. Ce qui leur pose un problème de construction identitaire. Les Francophones se sentent proches d'un État qu'ils ont créé et contrôlé. En Wallonie et à Bruxelles, les attitudes favorables aux nouvelles entités (Région wallonne, Communauté francophone, Région bruxelloise) n'atteignent pas le niveau des attitudes pro-belges, contrairement à la situation existant en Flandre<sup>47</sup>. Le positionnement par rapport à l'Autre est donc différent. Comme le dit Geneviève Vinsonneau : la formation de l'identité exige de se situer soi-même tout en situant autrui<sup>48</sup>. Pour les pouvoirs subnationaux de Belgique, autrui est multiforme : il est situé dans la sphère interne (les autres entités fédérées et l'État fédéral) et dans la sphère externe (les régions et les États étrangers). Il s'ensuit une interaction des stratégies des dirigeants qui pour atteindre leurs objectifs utiliseront à la fois les champs d'action interne et externe.

Lorsqu'il s'agit d'unités politiques entraînées dans un processus de *nation-building* comme la Flandre, la saisie de l'identité exige une appréhension dynamique. De fait, la Flandre prend régulièrement l'initiative de provoquer un approfondissement de la structure fédérale de l'État. L'identité y est perçue comme n'étant jamais fixée et en constant devenir. Pour paraphraser Maurice Couve de Murville, dans ses propos sur la politique étrangère, ce n'est pas tant la «volonté d'être et de demeurer soi-même<sup>49</sup>» que recherchent les entités fédérées de Belgique au moyen de leur politique étrangère mais la volonté de devenir soi-même. Leur politique étrangère ne doit donc pas être comprise

44. Malek CHEBEL, *La formation de l'identité politique*, Paris, Payot et Rivages, 1998, p. 13.

45. Malek Chebel retient également la religion et la conscience de classe.

46. Denis CUCHE, *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1996, p. 86.

47. Lieven DE WINTER et André-Paul FROGNIER, «L'évolution des identités politiques territoriales en Belgique 1975-1995», dans Serge JAUMAIN, *La Réforme de l'État... et après ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 1997, p. 163.

48. Geneviève VINSONNEAU, *Culture et comportement*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 170.

49. Maurice COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère*, Paris, Plon, 1971.

comme une opération de «survie» se limitant à défendre des acquis : l'intégrité du territoire, des institutions, de la culture. Elle correspond également à la volonté de réaliser un projet et de répondre à des aspirations profondes. On rejoint ici Michael Keating pour qui la capacité gouvernementale des régions implique celle de formuler et mettre en œuvre un projet de développement, d'établir légitimement un «intérêt régional». Cette capacité manque à bien des régions qui opèrent comme de simples relais d'autres systèmes d'action<sup>50</sup>. Ce n'est pas le cas des Régions et Communautés belges.

Geneviève Vinsonneau voit en l'identité «l'ensemble des mécanismes par lesquels les individus ou les groupes projettent un sens, en reliant leur passé, leur présent et leur avenir, les images de leurs actions réelles, celle des actions qui leur sont recommandées et celles par lesquelles ils souhaiteraient se caractériser<sup>51</sup>». Ce disant, l'auteur(e) met en évidence la fonction ontologique de l'identité tout en reconnaissant que cette dernière remplit essentiellement des fonctions instrumentales. L'identité est alors utilisée par les acteurs selon les besoins et les aléas des dynamiques sociales auxquelles ils sont confrontés<sup>52</sup>. La politique extérieure des Régions et des Communautés est en effet placée au service de la construction identitaire. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir quelques déclarations des hauts responsables régionaux et/ou communautaires qui ont au moins le mérite d'informer sur leur doctrine en la matière. «Des ses premiers pas institutionnels, la Région wallonne s'est résolument inscrite dans cette recherche d'affirmation de son identité en termes de partenariats internationaux» avec cette précision : «Notre identité s'y forge et notre activité s'y assure<sup>53</sup>.» Dans un document exposant les priorités politiques de la Flandre pour la période 1995-1999, Luc Van den Brande, Ministre-Président du gouvernement de la Flandre, lance un appel à tous ceux qui souhaitent conférer à l'autonomie de la Flandre une véritable dimension internationale<sup>54</sup>.

On sait que l'identité connaît des variations et qu'elle se prête à des manipulations. C'est pourquoi le concept de stratégie identitaire a été inventé. Selon Malek Chebel : «l'identité politique est fondamentalement une action, un sens, une stratégie qui structure à la fois le réel et la personnalité». Ce peut être celle d'un individu ou d'un groupe : «il y a, précise-t-il, une conscience derrière cette mécanique, elle permet d'adopter l'attitude présente et de préparer l'attitude suivante<sup>55</sup>». Cette définition s'applique particulièrement bien à la Flandre. Cette dernière n'a de cesse de programmer son action internationale et de révéler ses intentions dans un ensemble de documents annonçant son dessein<sup>56</sup> : projet de Constitution flamande, notes de politique générale du

50. Michael KEATING, *op. cit.*, p. 33.

51. Geneviève VINSONNEAU, *Culture et comportement*, *op. cit.*, p. 129.

52. Geneviève VINSONNEAU, *ibid.*, p. 130.

53. Rapport d'activité DRI/DGRE, 1997, Avant-propos, p. 1.

54. Luc Van den BRANDE, *Priorités politiques 1995-1999*, *op. cit.*, p. 7.

55. Malek CHEBEL, *La formation de l'identité politique*, *op. cit.*, p. 167.

56. Jacques BRASSINNE, «La Constitution flamande». Essai de Constitution pour la Flandre, Bruxelles, Centres de Recherche et d'information socio-politique, Courrier hebdomadaire, n° 1569-1570, 1997.

gouvernement flamand, résolutions du Parlement flamand<sup>57</sup>. On se trouve donc dans le droit fil d'une stratégie d'identité complexe. Malek Chebel définit celle-ci comme la résultante de diverses stratégies agissant dans le sens d'une finalité consciente et volontaire. Elle contient obligatoirement une «programmatisation». L'identité complexe opère le passage de la représentativité du Moi à une opérativité essentiellement tournée vers la réalité<sup>58</sup>.

La politique étrangère peut être mise au service d'une stratégie identitaire. Alors, le sujet s'emploie à développer les procédés incitant l'autre à le reconnaître de la manière qui lui convient. C'est bien ce que fait la Flandre : «Toute contribution de la Flandre à une organisation multilatérale visera à éveiller l'intérêt de celle-ci pour les Régions et Communautés autonomes ... Dans le cadre de la tendance globale vers la décentralisation, il convient de démontrer aux Organisations multilatérales qu'une restriction aux États se traduirait par un appauvrissement du forum international<sup>59</sup>.» C'est également ce que font les autorités francophones lorsqu'elles établissent des liens bilatéraux et multilatéraux.

## 2. Stratégie identitaire et politique internationale : des approches différenciées pour les Régions et Communautés belges

Le mouvement flamand dont les origines sont linguistique et culturelle apparut dès le début du 19<sup>e</sup> siècle pour lutter contre le monopole politique de la langue française. Très vite il inventa le concept de «territorialité linguistique», suivant lequel les Communautés culturelles doivent se répartir de part et d'autre d'une frontière linguistique. Aussi, la Flandre a-t-elle revendiqué dès les premières négociations de la réforme de l'État une organisation de la Belgique sur cette base. Les Wallons par contre, souffrant d'un sentiment de minorisation économique dû au déclin industriel qu'endaient l'autonomie économique dans le cadre d'une organisation régionale afin d'obtenir les moyens d'opérer un redéploiement économique<sup>60</sup>. Des auteurs estiment que cette approche régionale écarte la Wallonie des mouvements ethnocentriques et ce d'autant plus encore qu'elle affiche une identité culturelle peu sûre d'elle-même<sup>61</sup>. Ainsi donc la construction identitaire s'opère différemment au nord

57. Luc Van den BRANDE *et alii*, *Vlaanderen-Europa 2002, een project van de vlaamse regering*, Tielt, Lannoo, 1993. Ce document projette la place de la Flandre dans l'Europe. La perspective 2002 est retenue, cette date-butoir correspond au lancement de l'euro au sein de l'Union économique et monétaire européenne. Ce programme présente une stratégie et des tactiques qui correspondent à l'identité de la Flandre. Il veut être mobilisateur et provoquer une «révolution mentale».

58. Malek CHEBEL, *op. cit.*

59. Luc Van den BRANDE, *Priorités politiques 1995-1999, op. cit.*, p. 31.

60. Yves LEJEUNE, «L'émergence des Régions et Communautés au sein de l'État fédéral belge», dans *État, Régions et droits locaux*, Institut du Droit alsacien, Paris, Economica, 1997.

61. Jean PIROTTE, «Carence et atout de l'identité wallonne», dans Collectif, *Oser être wallon*, Gerpennes, Quorum, 1998, pp. 9-27.

et au sud du pays<sup>62</sup>. La Flandre l'appuie sur des éléments objectifs (territoire, langue). Sensible à la notion de Communauté, elle opte pour une approche globale de la construction de son identité. La Région flamande est entendue comme le territoire comprenant la Région de langue néerlandaise tandis que la Communauté flamande est conçue comme l'espace commun aux habitants de la Région flamande et aux Néerlandophones résidant sur le territoire de «Brussel» (Bruxelles) désigné comme Capitale de la Flandre. Au sud du Pays, la dualité entre l'espace économique (la Région wallonne) et la dimension culturelle (la Communauté française de Belgique réunissant les personnes utilisant le français en Wallonie et à Bruxelles) tend à se résorber. À la suite de la loi spéciale du 8 août 1980, la Flandre réalise la fusion de la Région flamande et de la Communauté flamande, accentuant l'asymétrie institutionnelle (cette fusion n'ayant pas eu lieu entre la Région wallonne et la Communauté française). Elle opérerait donc un pas important en faveur de la bicommunautarisation à laquelle elle reste attachée.

Ces différences historiques, sociales et culturelles entre le nord et le sud du pays trouvent à s'exprimer dans les stratégies identitaires en matière de politique internationale. C'est au Sud que s'exprime, dès les années 70, la revendication d'une autonomie plus large et plus profonde face à l'extérieur. Le monde politique veut créer le mouvement marchant. Il prend une série d'initiatives dont la création à Paris, en 1979, d'un Centre Wallonie-Bruxelles. Avec la sortie, en 1980, des Exécutifs communautaires du Gouvernement national, les Hauts Responsables francophones vont trouver l'occasion de signer des accords de nature diverse avec des autorités publiques étrangères et des États souverains. En 1982, l'Exécutif de la Communauté française conclut, en son nom, un accord de coopération avec le Québec. L'Exécutif flamand le suit en 1984. Un bras de fer s'engage entre le pouvoir central et le pouvoir communautaire soucieux de montrer par son activisme sa détermination à obtenir le «*treaty making power*»<sup>63</sup>. À cette époque l'Exécutif flamand s'est montré moins entreprenant sur la scène internationale, tout en poursuivant sa quête d'autonomie sur le plan interne. L'activité conventionnelle de la Flandre sera volontairement limitée (accord sectoriel avec le Sénégal en 1985 et entente avec le Québec en 1984). L'Exécutif flamand préfère utiliser les instruments diplomatiques existants car les Affaires étrangères sont dirigées par des Flamands. Qui plus est, le ministre chargé des Relations internationales au niveau communautaire appartient le plus souvent au même parti que le ministre des Affaires étrangères. Sous la pression de la Communauté française de Belgique, le Conseil des Ministres (national) prenait la décision de principe d'accepter que soit créée la fonction «d'Attaché pour les Communautés» au sein d'Ambassades belges. Aussi, le 8 septembre 1986, un protocole fixant le statut de ces attachés est signé entre le ministre des Affaires étrangères et le ministre de Affaires internationales de la Communauté française de Belgique.

62. Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique, facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 1986.

63. Michaël Van CUTSEM, *op. cit.*, p. 386.

Des protocoles semblables seront passés avec les deux autres Communautés (décembre 1986 pour la Communauté flamande et septembre 1987 pour la Communauté germanophone)<sup>64</sup>. Le Gouvernement fédéral ne conclut pas de tels accords avec les Régions au motif qu'elles ne bénéficiaient pas encore des compétences internationales reconnues aux Communautés. Une voie pragmatique sera alors empruntée. Les Exécutifs de la Région wallonne et de la Communauté française de Belgique décident en 1986 du principe de désigner en commun des Représentants à l'étranger. En 1992, la Région wallonne a son propre réseau d'attachés économiques et commerciaux.

Avec l'apparition de l'État fédéral en 1993, la Communauté flamande modifie sa stratégie et décide d'utiliser les atouts que la création de l'État fédéral et la fusion de sa Communauté et de sa Région lui confèrent. Elle privilégie dorénavant pour les traités qu'elle conclut, les accords globaux reflétant tout à la fois ses compétences régionales et communautaires. En 1991, elle affronte les Autorités fédérales à propos de l'UNESCO. Alors que l'État fédéral s'estime compétent en raison des positions politiques qui y sont prises, la Flandre anticipe le mouvement vers la fédéralisation de la politique étrangère et crée une «commission flamande de l'UNESCO<sup>65</sup>». Elle sera suivie trois ans plus tard par la Communauté française<sup>66</sup>. Les Francophones prennent conscience qu'ils ont intérêt à parler d'une seule voix (la Wallonie et Bruxelles) s'ils veulent être reconnus sur la scène internationale. Ils décident donc de faire un pas en faveur de la bicommunautarisation de la Belgique dont les Flamands sont demandeurs. Il est révélateur qu'ils aient choisi l'organisation de leurs relations internationales pour ce faire. La Région wallonne et la Communauté française de Belgique ont en effet signé un accord de coopération relatif au rapprochement des administrations compétentes en matière de relations internationales. Ainsi, la bicommunautarisation de la Belgique exigée par les Flamands prend-elle peu à peu forme. Mais le processus est loin d'être accompli. Il demeure une volonté flamande de le poursuivre. Cette volonté est traduite dans une résolution<sup>67</sup> du Parlement flamand relative à la prochaine réforme de l'État, souhaitée par la Flandre (les Francophones s'y opposent). L'Assemblée flamande fait de la dualité du système étatique fédéral le principe de base pour cette réforme. Dans une autre résolution relative à la réalisation de paquets de compétences plus cohérents lors de la prochaine réforme de l'État, le Parlement flamand prône une défédéralisation complète de la politique scientifique et technologique. Cette demande implique le transfert des programmes scientifiques et de la politique spatiale au profit des «Deelstaten» (les

64. Ces attachés, engagés et rémunérés par ces Communautés, bénéficient du statut diplomatique. Ils reçoivent leurs instructions de l'entité qui les a désignés tout en étant soumis à l'autorité du chef de poste.

65. Arrêté de l'Exécutif flamand du 18 septembre 1991.

66. Arrêté de la Communauté française du 27 octobre 1994.

67. Parlement de la Communauté française de Belgique, Bulletin d'information relative au Parlement flamand (année législative 1997-1998/1998-1999), p. 21.

États fédérés)<sup>68</sup>. L'entièreté de la compétence en matière de commerce extérieur doit passer aux mains des États fédérés. Le transfert de la compétence en matière de télécommunication doit également être réalisé en leur faveur. La résolution prévoit également la communautarisation de la coopération au développement. Ces anticipations montrent combien enjeu politico-constitutionnel et enjeu international se mêlent. Quoi qu'il en soit, cette résolution laisse apparaître dans une logique protodiplomatique la volonté de grignotage continu de la politique étrangère de l'État fédéral, le transfert des compétences devant être assorti d'un transfert des moyens correspondants.

Ainsi donc, les Flamands souhaitent obtenir toujours plus de compétences internes avec l'assurance dorénavant acquise que tout gain à ce niveau est automatiquement suivi d'effet sur le plan international. La différence de «personnalité» entre le nord et le sud du Pays explique leurs approches différenciées. Les Francophones veulent se forger une identité sur la scène internationale pour renforcer la cohésion interne de leur Communauté «Wallonie-Bruxelles» tout en refusant un approfondissement de la fédéralisation de la Belgique qui mettrait en cause la solidarité entre Francophones et Néerlandophones (communautarisation de la sécurité sociale, par exemple). La Région wallonne et la Communauté française mènent depuis 1980 une politique des relations extérieures volontariste «dont la réforme de 1993 apparaît en définitive comme un aboutissement». Les synergies nouvellement créées au niveau des relations internationales des entités francophones sont une réponse à la stratégie flamande de fusion des institutions car elle offre des avantages tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. Elle favorise l'image de l'unité de la Flandre. Si du côté francophone, la politique internationale est le moyen choisi pour favoriser la construction identitaire, du côté flamand, c'est l'émancipation politique de la société tout entière qui est voulue dans ses dimensions internes et internationales inextricablement liées.

### 3. L'identité politique, fondement de la politique extérieure des Régions et des Communautés belges

Les critères retenus pour fixer la liste des pays et régions prioritaires dans le cadre des accords bilatéraux qui seront conclus par les entités fédérées laissent apparaître consciemment établi le lien entre l'identité politique et la pratique des relations extérieures. De part et d'autre de la frontière linguistique interviennent les mêmes exigences : une langue, une culture et une histoire communes, la proximité géographique, les opportunités offertes pour des relations économiques et commerciales intéressantes, une approche voire une vision similaire du développement de l'Europe, le soutien au fédéralisme, l'attachement à la démocratie et aux droits de l'homme, la volonté de recon-

68. La Flandre voit dans son projet de Constitution une Belgique fondée sur deux États fédérés (un flamand et un francophone). La Région de Bruxelles-Capitale n'est plus reconnue comme une des trois régions à part entière. Il en est de même de la Communauté germanophone. Ces dernières sont ramenées à un statut d'entité fédérée. Elles n'ont pas droit à la dénomination d'État fédéré.

naître l'entité fédérée belge comme un partenaire à part entière. Plus un pays ou une région étrangère satisfait à un nombre élevé de critères plus la Région/Communauté belge accordera à ce pays ou à cette région étrangère une priorité et établira des relations privilégiées. Dès lors les Pays-Bas apparaissent comme le partenaire privilégié de la Flandre : déclaration politique commune, contacts permanents, rencontre annuelle entre les gouvernements de Flandre et des Pays-Bas, défense des intérêts communs au sein du Bénélux et de l'Europe, signature d'accords et de traités en sont l'expression. Le projet de Constitution flamande prévoit d'ailleurs un article (105) particulier consacré aux liens étroits à instituer avec les Pays-Bas. Une disposition de ce projet de Constitution précise les formes de participation de la Flandre à la «Nederlandse Taalunie» dont l'un des objectifs est de favoriser le néerlandais à travers le monde. La France apparaît pour la Communauté française de Belgique comme le partenaire privilégié car les liens entre les deux pays reposent à la fois sur une histoire et une langue communes. Les relations avec la France se prolongent naturellement dans le secteur multilatéral francophone et au sein de l'Union européenne. La France et la Communauté française intensifient leur coopération en matière d'action culturelle extérieure dans le souci de promouvoir la Francophonie dans les pays où elles sont représentées. Les délégués représentant la Communauté française ainsi que les conseillers et attachés culturels français en poste dans une même ville se réunissent régulièrement pour s'informer de leurs projets et étudier les possibilités d'action commune. En outre, les deux Parties s'invitent mutuellement aux journées annuelles d'information destinées aux responsables de leurs réseaux culturels à l'étranger. Les enseignants et les lecteurs de la Communauté française à l'étranger participent chaque fois que cela est possible aux activités du dispositif culturel français : bureaux de coopération linguistique, centres culturels, instituts français et Alliance française<sup>69</sup>. Du côté flamand, la République d'Afrique du Sud a été retenue (7/12/94) comme une cible incontournable de la politique extérieure. C'est dans un effort de reconstruction de la société de ce pays que la Flandre s'est engagée à travers un large accord intégrant tous les domaines relevant de la compétence de la Communauté et de la Région flamandes. La Flandre entend également apporter à ce pays une contribution essentielle en faveur de la formation au plurilinguisme et de la promotion du néerlandais dans le cadre de l'Union linguistique néerlandophone. L'Afrique centrale contrairement à la Communauté française de Belgique fait l'objet d'un traitement moins privilégié (République du Congo, Rwanda, Burundi). Ce n'est qu'en concertation avec le gouvernement fédéral que la Flandre examinera les initiatives qu'elle peut prendre pour augmenter la stabilité de la région et contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de la population<sup>70</sup>. Néanmoins, le Gouvernement du Québec est le premier avec lequel la Flandre a conclu un accord général. L'unité de vue sur le plan institutionnel, voire constitutionnel, les possibilités économiques, culturelles, scientifiques et technologiques le

69. Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, Rapport d'activité 1997, pp. 39-44.

70. Il s'agit là de pays relevant de la Francophonie.

justifient. L'Indonésie fait l'objet d'une attention particulière en raison de son développement économique mais aussi de sa parenté linguistique avec la Flandre. La coopération dépendra toutefois de l'évolution du pays en matière de démocratie et de respect des droits de l'homme. Dans une résolution du 10 juillet 1991, le Parlement de la Flandre a demandé d'apporter une grande attention à la coopération avec les pays appartenant à la communauté linguistique néerlandaise. Dès lors, en Amérique, sont concrètement visées les Antilles néerlandaises et le Surinam. Le Parlement de la Flandre a néanmoins introduit une clause de conditionnalité politique à propos de ces coopérations.

La confiance en soi dont fait preuve la Flandre se remarque aux choix géostratégiques qu'elle fait dans l'exécution de sa politique extérieure. Les partenaires élus aux accords qu'elle signe sont aussi des grands États : le Canada, les États-Unis, l'Afrique du Sud, le Japon, la Russie. Par contre, les accords bilatéraux (aujourd'hui ils sont trilatéraux car la Communauté française et la Région wallonne signent les mêmes accords), les composantes francophones de l'État se montrent plus modestes en retenant des partenaires dont la dimension et le poids sont plus proches du leur. Les coopérations interrégionales bilatérales initiées de part et d'autre de la frontière linguistique s'appuient sur une similitude d'objectifs sectoriels, de situations, voire de revendications institutionnelles avec l'entité fédérée qui les soutient.

La régionalisation du commerce extérieur (obtenue lors de la dernière réforme institutionnelle) a eu pour conséquence le transfert intégral aux Régions de l'ancien réseau des attachés commerciaux de l'État fédéral. Leur localisation à l'étranger répond au flux des exportations régionales : l'Union européenne et l'Association européenne de Libre-échange sont particulièrement bien couvertes. Ces attachés se répartissent néanmoins sur les cinq continents selon une sélectivité géographique opérée par chaque Région en fonction des potentialités et du poids du marché étranger pour leurs entreprises. Le commerce extérieur répond donc à une logique propre, celle des marchés. Ce n'est pas le cas de la politique des relations internationales (intergouvernementales) où l'identité politique des entités fédérées intervient davantage<sup>71</sup>.

#### 4. L'identité politique, réponse à des incitants extérieurs

Il ne faudrait pas conclure trop vite à partir de ce qui précède que toute forme de politique étrangère entendue comme une réponse à des stimuli extérieurs soit inexistante auprès des entités fédérées de Belgique. Mais, ici encore, l'image de soi, la reconnaissance de soi, le retour à soi prévalent. Les entités fédérées saisissent toutes les opportunités externes pour poursuivre leur « intérêt régional ». Elles ont tiré le plus grand profit de la révision des Traités européens en obtenant avec l'appui des Länder allemands et du réseau européen des collectivités territoriales à régionalisme fort, la création d'un

71. En l'occurrence ont été choisis avec la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Catalogne, le Midi-Pyrénées, la Slovénie, le Maryland, le Québec ...



Comité des Régions de l'Union européenne et une reformulation de l'art.146 du Traité de Rome en vertu de laquelle elles siègent au Conseil des Ministres de l'Union européenne<sup>72</sup>. Toutefois, les conquêtes institutionnelles qu'elles ont obtenues s'adressent à elles sans produire des effets de généralisation. L'Union européenne n'entend ni régler les problèmes de l'organisation territoriale des États membres ni s'immiscer dans ces questions. Aussi, seuls les États fédéraux ont-ils autorisé leurs composantes à siéger au Conseil. Il n'y a pas eu d'effet de contagion. La Communauté française et la Région wallonne bénéficient largement sur le plan de leur visibilité des offres institutionnelles et de coopération de la Francophonie institutionnelle et de ses évolutions. Quant à la Francophonie internationale, le statut et le rôle qui y sont conférés à la Communauté française de Belgique, en raison de ses compétences internes en matière linguistique, vont au-delà, dans les faits, de ce qui est autorisé aux gouvernements participants, le Canada-Québec et le Canada-Nouveau-Brunswick. Ici encore l'interne conditionne l'externe.

Lorsque prédomine la recherche d'une capacité institutionnelle sur le plan international, la continuité entre politique intérieure et politique extérieure s'établit parfois de manière circulaire. Les variables sociétales, institutionnelles et gouvernementales sont alors projetées à l'extérieur pour revenir à soi sans véritablement atteindre le système international auquel n'est de prime abord demandé que l'acceptation de soi. Un des meilleurs exemples à cet égard est la modification de l'art.146 du Traité de Rome obtenue sous la pression des composantes de l'État belge et des Länder allemands. Si un amendement de cette envergure a été accepté par les autres Parties au Traité, c'est bien parce qu'elles estimaient que la réforme ne les atteignaient pas.

Les Organisations internationales offrent bien souvent des opportunités aux Régions et Communautés en ce qui concerne leur reconnaissance et l'exercice de leur pouvoir d'influence. Elles n'en produisent pas moins parfois des pressions contraignantes peu acceptables par l'une ou l'autre entité fédérée, car elles touchent à leurs intérêts «vitaux» ou à leur identité. L'entité touchée déploie dans ce cas toutes les actions d'opposition qui sont possibles. Elle tente alors d'agir sur le plan national et sur le plan diplomatique, nouvelle illustration de l'interpénétration des scènes interne et externe. Un exemple connu est celui de la transposition dans le droit interne des dispositions du Traité de Maastricht relatives à l'introduction du droit de vote communal pour les sujets de l'Union européenne<sup>73</sup>. La stratégie flamande est d'empêcher que des ressortissants des États membres de l'Union européenne votent pour des Francophones dans les «communes à facilités» de la périphérie bruxelloise.

72. Suivant un système de rotation convenu entre elles, lorsque les matières abordées relèvent de leurs domaines de compétence mixte ou exclusive.

73. Voir à ce propos la motion motivée du Parlement flamand sur l'attitude du gouvernement flamand à propos de l'octroi du droit de vote aux sujets de l'Union européenne, sur l'intention du gouvernement fédéral d'introduire le droit de vote communal pour les sujets de l'Union européenne sans tenir compte des conditions que le Parlement flamand y a assorties et sur le droit de vote communal (avril 1998).

On trouve donc dans ce dossier un enjeu sécuritaire dans ses composantes linguistique (ne pas modifier la présence francophone à Bruxelles en l'augmentant) et territoriale (la périphérie bruxelloise) que la Flandre souhaiterait davantage flamandiser : «le principe de territorialité et le principe de non-ingérence doivent être réalisés et garantis<sup>74</sup>». La Flandre veut également être compétente pour la réglementation de l'emploi des langues dans les communes à statut linguistique spécial<sup>75</sup>.

Comme l'a vérifié Charles-Étienne Lagasse, lorsque des points sensibles du contentieux communautaire belge sont en jeu, la loyauté fédérale est abandonnée mais «ces quelques dissonances ne doivent pas masquer de réels succès.... qui contestera en effet, que Communautés, Régions comme État fédéral, mobilisés autour de priorités géopolitiques et sectorielles librement choisies, réalisent davantage que l'État belge, seul naguère, tout occupé qu'il était à gérer en permanence les contradictions internes<sup>76</sup>».

## Conclusions

L'idée de paradiplomatie, quand elle évoque le parallélisme des actions internationales de l'État fédéral et de celles de ses composantes ne trouve qu'une application limitée dans le cas de la Belgique. Les entités fédérées déploient une importante action internationale dans le cadre de leurs compétences exclusives. Là où elles n'interviennent pas, l'État fédéral n'interviendra pas non plus car il ne détient ni pouvoir de décision ni pouvoir de négociation. Ce serait plutôt l'absence d'une présence internationale pour la Belgique qu'il faudrait déplorer. Par contre, avec la clarification des compétences en matière de relations internationales, en 1993, les coopérations se sont fortement développées. De nombreux mécanismes d'association, de concertation et d'information entre l'État fédéral et ses composantes fédérées sont destinés à assurer la cohérence de la politique étrangère de la Belgique. Prescrits légaux et accords de coopération les organisent<sup>77</sup>.

À l'issue de cet inventaire des interactions entre l'identité politique et la stratégie internationale des entités fédérées de Belgique, il semble bien que ces dernières apparaissent, par comparaison avec d'autres, comme des «transsexuées» (entre régions et États) en attente, à chaque réforme des institutions, d'une nouvelle intervention chirurgicale qui leur conférerait la physionomie attendue.

74. Motion motivée du Parlement flamand, *op. cit.*

75. Résolution du Parlement flamand relative à un certain nombre de points spécifiques méritant une attention particulière dans la perspective d'une nouvelle réforme de l'État.

76. Charles-Étienne LAGASSE, «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, p. 63.

77. Article 92bis par. 4 bis de la loi de réformes institutionnelles. Qui plus est l'État belge met ses services à la disposition des Communautés et Régions. Les postes diplomatiques sont tenus d'apporter leur collaboration aux entités fédérées. En outre, des accords de coopération existent également entre entités fédérées. Un accord du 31 décembre 1993 signé entre les trois Régions permet, par exemple, de solliciter un attaché économique et commercial d'une autre Région là où elles ne disposeraient pas d'un attaché de leur propre réseau. Des recompositions ont donc lieu.

Le problème est que celle-ci n'est pas définitivement arrêtée. Elle l'est moins au nord qu'au sud du pays. Ainsi apparaît une nouvelle ligne de fracture communautaire. Les uns veulent aller plus loin que les autres. Mi-régions, mi-États, les entités fédérées utilisent toutes les opportunités qui s'offrent à elles en raison de cette double appartenance. Les relations interrégionales (au plan bilatéral comme au plan multilatéral) leur donnent l'occasion de défendre des objectifs de milieu : la promotion du régionalisme et du fédéralisme au sein du système international dont elles sont les premières bénéficiaires et dont elles se font les interprètes, trouvant là un rôle idéologique de premier plan à jouer dans une quête continue d'autonomie. Leur promotion dans la sphère des relations interétatiques leur offre la reconnaissance internationale qui favorise ou conforte (selon les cas) leur cohésion interne et renforce leur identité politique. Elle leur donne les moyens de contrôler leur environnement externe ou d'y recourir pour renforcer leur identité internationale lorsque satisfaction n'est pas obtenue sur le plan national. Pour obtenir plus de pouvoir sur la scène internationale, les différentes entités fédérées (à des degrés différents, suivant des calendriers qui ne se jouxtent pas et par des méthodes et stratégies propres) ont tantôt agi par les voies de la provocation et de l'exécution anticipée par rapport à l'agenda des réformes de l'État, tantôt en tirant les conséquences de la loi du couplage automatique entre compétences internes et externes. Les gouvernements régionaux sont bien des acteurs «hybrides». Certains en tirent la conclusion qu'ils n'appartiennent à aucun des «deux mondes de la politique internationale<sup>78</sup>» (système interétatique des États-nations et monde multicentrique des acteurs non étatiques). Les composantes de l'État belge appartiennent à ces deux mondes à la fois et tirent le maximum d'avantage de cette situation. Leur diplomatie est «bifocale».

Sans doute, la dichotomie entre politique étrangère et paradiplomatie est-elle dépassée. La politique des relations extérieures des entités fédérées de Belgique s'inscrit dans l'air du temps en prenant en compte d'une part l'élargissement des relations internationales à des secteurs stratégiques nouveaux comme l'économie, les nouvelles technologie, la culture, l'audiovisuel et en les intégrant à une politique d'ensemble et d'autre part, en agissant dans le cadre de «réseaux d'action» où les acteurs privés ont leur place comme destinataires de cette politique: les universités, les créateurs, les entreprises... Le gouvernement de la Flandre veut exercer sa politique extérieure en partenariat avec des personnes et des institutions n'appartenant pas à des administrations et des organismes publics flamands (ONG, établissements de recherche et d'enseignement, fondations diverses...). Il envisage, par la voie d'accords pluriannuels, de concrétiser la collaboration avec ces tiers. Ainsi donc émerge une nouvelle forme de diplomatie que nous qualifierions volontiers de «diplomatie de proximité»: «La politique extérieure de la Flandre n'est donc pas seulement

78. James ROSENAU cité par Brian HOCKING, «Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ?», dans *Études internationales*, vol xxv, n° 3, septembre 1994, pp. 409-420.

l'affaire des pouvoirs publics, elle concerne tous les Flamands<sup>79</sup>.» La Wallonie pour se positionner sur la scène internationale agit suivant le mode des cercles concentriques en orientant «prioritairement» son action vers les relations transfrontalières et interrégionales. L'approche est du côté francophone plus institutionnelle. «Nous n'existons en tant que Wallons que dans la mesure où nous nous exprimons vis-à-vis de l'extérieur c'est-à-dire dans la mesure où nous établissons des contacts internationaux en tant qu'entité juridique autonome<sup>80</sup>.» La mobilisation générale en faveur d'une identité politique propre sur la scène internationale n'a pas encore lieu. Pourtant ce paradoxe demeure. C'est au cours de la période où les réformes institutionnelles les plus importantes (début des années 90) ont été adoptées que l'augmentation du sentiment national est chez les Francophones la plus forte<sup>81</sup>. Tel apparaît le poids de l'histoire.

79. Luc Van den BRANDE, «La Flandre et sa vocation internationale», *op. cit.*, p. 55.

80. Direction générale des relations extérieures, Ministère de la Région wallonne, Bruxelles, Décembre 1996 «Note de présentation des Relations internationales de la Région wallonne»; Lieven DE WINTER et André-Paul FROGNIER, *op. cit.*, p. 163.

81. Lieven DE WINTER et André-Paul FROGNIER, *idem*.